

浅析政府的经济法责任

汤凌飞

(厦门大学法学院 福建 厦门 361005)

[摘要] 近些年来,我国市场经济出现的损害社会公共利益和社会诚信现象与政府某些失范行为有着密切联系。在传统救济不力的情况下,经济法责任发挥了独特的作用,而相应的新型公益责任追究机制让公共权利救济成为了可能。

[关键词] 政府责任 行政责任 经济法责任 公益诉讼

一、政府承担责任的前提

现今,责任政府已经成为我国政治体制改革的基本趋向。政府承担责任有以下前提。首先,社会契约。社会契约的意思是政府及其政府行为存在于社会公众的期望中,它就必须遵守一定的权利和义务,这些权利和义务是政府与社会之间契约的结果^[1]也就是国家与政府的一切权力来自公民与公民间的契约,或者是公民与政府间的委托。社会契约意味着政府在承诺维护公共利益的基础上拥有了管理社会、服务社会的权力。其次,人民主权。我国宪法规定,国家的一切权力属于人民,人民作为社会整体利益在政治地位上的代表,享有“主权”。政府向人民负责,也就是向社会整体利益负责。第三,道德施动。道德施动是政府及其行政人员在实现自身价值的同时,有义务引导社会道德向健康方向发展,做社会道德的引导者。一旦政府及其行政人员的行为违背社会契约,损害社会公益,造成社会诚信道义水准的下降,满足上述前提,就必然要承担相应的责任。

二、经济法责任之特性

根据传统的责任理论,法律责任的形态基本以行政责任、民事责任、刑事责任的“三大责任”或是加以违宪责任的“四大责任”为主。经济法责任的独立性,是学界一直在探索的问题,它是指经济法责任作为经济法有机构成,在内涵、功能、目的和价值方面符合经济法独立体系的要求,并因之与传统的民事责任、行政责任和刑事责任相区别、相并列^[2]。经济法是随着生产力发展,为解决市场经济诸类现代问题应允而生的部门法。现代多元化社会,早已打破了泾渭分明的公、私法二元机构,而出现了公权干预私权的复杂的法律现象。作为一种现代法,它从传统部门法中汲取发展的力量,它的责任形式,不是公私法上责任的简单相加,也非单纯几种责任的竞合,而应该是一种对民、行、刑三种责任综合化提升后,具有自身特点的独立责任。

另外,民法、行政法等部门法的立足点在于个人本位和国家本位,而经济法立足于社会本位。经济法责任的社会性在于它的设置、体系构建以及制度创设方面等是基于社会公共性考虑,以维护社会整体利益为宗旨,兼容多种原则、方式、制度而体现的一种全局性而非局部性、公众性而非私人性、公平性而非独享性、多元性而非单一性的整合特征^[3]。经济违法行为侵犯的不仅仅是相关个体受害人的利益,更多的是对社会共同经济利益的损害,所以经济法责任的承担对象不仅仅是个人或者国家,而应是全社会。因此我们可以说,经济法责任具有了独立性和社会性的特点。

三、政府在市场经济领域中的角色

国家是经济法的一个主体。经济法的本质和属性问题就是国家运用法律手段对国民经济进行宏观调控和市场规制来发展经济,稳定市场^[4]。在经济法所调整的经济关系里,政府时常

代表着国家,并且大部分的经济调节职能是由政府的行政机关来行使。此时行政机关的身份已不单纯是行政法的主体,而具有了经济管理职能,自然地成了经济法的一个重要主体。政府作为经济行政主体,本身具有多重角色,既是规制主体,又可能是立法主体、执法主体等等^[5]。政府行政规制机构是整个规制过程的起点和源头。同时,规制机构自身又处于利益冲突的巨大旋涡里,规制过程涉及各个利益集团的冲突。行政机构必须中立、不偏不倚地对待任何一个市场主体。但每个利益集团均渴望自身利益最大化,在竞争力相当的情况下,它们很可能希望这位中立者的天平向对其有利的一方倾斜。就此,一些侥幸者利用某些利益手段,加重中立者对其的砝码。绝对的权力导致绝对的腐败。规制机构内部一些成员,将自身利益放之社会利益之上,与某些市场主体形成一个小利益圈,以手中职权推动这个利益圈扩大,不断挤占社会整体利益的位置。就其他市场主体而言,他们所处的市场环境已非完整的诚信经济环境,尤其在某些权力寻租事件东窗事发之后,人们对于整个市场秩序的信赖程度,对政府公信力的信赖程度将大大减退,随之而来的很可能是更多、程度更恶劣的权力腐败行为。这样,行政审批部门等规制机构,它们从社会公共利益的维护者变成了侵害者,身份的改变,义务的违反,必然导致责任的承担。

四、政府经济法责任承担的必要性

(一)行政责任救济之不足

行政责任的功能在于:规范政府行为,维护具体行政相对人的合法权益,实现公权与私权的合理构架,使得社会能够良性发展。但从维护社会整体利益来说,行政责任是不够的。原因是,首先,行政责任能够规范政府的行为并不意味着能保护社会整体利益^[6]。政府作为国家行政权的行使者,贯彻和执行统治阶级的意志。而社会整体利益是超越阶级局限的,反映的是整个社会得以维系的经济利益之间的平衡与和谐发展^[7]。行政责任规范了行政机关的行为,保证了国家利益的更好实现,保证了统治阶级意志的更好贯彻,是对统治阶级单方设定利益的维护,而非社会整体利益的维护。其次,行政责任保护的利益范围是有限的。一般情况下,行政责任追究时保护的是行政相对人受损害的利益,违法具体行政行为对象是单个人,而非不特定的整体。因此,这种利益的范围是比较小,比较有限的,不能够扩大到社会整体利益。

(二)政府在诚信经济中的独特作用

经济学家赫希认为,信任是很多经济交易所必须的公共物品^[8]。它有效,却不易买到,具有经济学家所谓的外部事物的性质。某个国家地区社会信用的好坏,是对这个地区整体信用状况的评价,而非对某个具体的消费者或者经营者。反过来说,某个地区经济信用状况的好坏,也不是个别商家或者消费者所能决定的。因此,一个国家或地区的社会信用好,对它所有的经营者、消费者都有利,反之则都受损害。由于社会信用具有公共物品的性质,需要政府来提供,政府要运用建立规则、市场规制等手段来建立起社会信用结构,发展诚信经济。这种独特功能,是其他市场主体所不具备的。可见,政府在建立诚信经济环境中有着不可替代的作用,一旦这部分功能不能良好实现,诚信经

济就缺少了支撑的顶梁柱。经营者和消费者因此品尝到了整个诚信缺失的苦果,他们必然希望在政府无力时运用自身手段来换取原先应有的利益。但他们的市场调节能力毕竟较弱,他们能够使用的方式很可能是“以牙还牙、以眼还眼”的打击报复、拒绝交易等等。长此以往,社会诚信每况愈下,最终的结果,只能是整个国家地区经营者消费者的利益成为诚信沦丧的牺牲品。

五、从经济法责任看公共权利的救济

(一)现行救济方式之不足

对于经济法责任的实现机制,我国还存在一定的障碍。因为我国目前还没有完善的经济法诉讼体系。经济法责任的实现,基本上是在民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼领域解决,一个经济法责任,最后都会通过这几种诉讼方式转化为行政机构人员的行政责任或刑事责任,经营者的行政责任或刑事责任、民事责任,而涉及公益的经济法责任却无从追究。不难看出,民、行、刑的诉讼机制在经济法责任的实现上有些力不从心。民事诉讼也能够解决一部分权利救济问题,但它只是调整平等主体间的财产权益和人身权益的私益纠纷,而非全社会整体利益。行政机关不履行经济管理权、执法权,放任经济违法行为,但由于相关主体缺少直接利害关系也无从起诉。刑事诉讼中,检查机关的公诉也只能追究被告的刑事责任和民事责任,经济法责任也难以追究。鉴于此,可以说,还没有一种救济方式能够完全顺应经济法责任实现的要求。

(二)救济的创新——公益诉讼制度的构建

公益诉讼是指一定的机关或者公民为了维护公共利益,依法对违反法律法规,给国家、社会公共利益造成损害的行为人起诉,追究其法律责任的诉讼活动。公益诉讼的救济内容不仅仅是要求被告对所造成的损害的简单的金钱赔偿或者恢复,还包括要求公共团体、企业以及国家修改、变更有关部门政策和事业规模,或者采取有效的防范措施,避免损害的出现或者扩大,甚至禁止被告再从事有关活动,故而又被称为禁止型诉讼^[9]。公益诉讼不是一种单独的诉讼形式,而是一种以诉讼目的为基准界定的概念,旨在描述检察机关、公益性团体或个人所进行的具有公益性质的诉讼活动。与维护个人和组织自身的合法权益的私益诉讼相比较,公益诉讼的诉讼目的是维护国家利益和社会秩序。公民、法人或其他组织经法律授权,可依法行使诉讼权利,并保证人民法院查明事实、分清是非、正确适用法律、及时审理违法案件、确认权利义务关系、制裁违法行为,以保护国家和社会公共利益。

1.行政公益诉讼

行政公益诉讼^[10],顾名思义,是指公民认为行政主体行使行政职权的行为,侵害了公共利益或者有侵害之虞时,虽与自己无直接利害关系,但为维护公益,而向特定机关提出起诉请求,并由特定机关依法向法院提起的行政诉讼。依照我国行政诉讼法的规定,只有公民、法人或者其他组织认为具体行为侵犯了自身合法权益时,才能够提起司法审查。如果政府行为侵害了社会公共利益,因这种侵害与私人没有直接利害关系,则被排除在司法审查范围之外。私人如果无权为公益提起诉讼,那么公权的行使如果侵犯了公共利益,则只能由另外一种公权来纠正,以公权制公权,只不过是公权内部进行了利益调整。同时,行政权力相互制约,势必需要行政机关内部进行专项部门构建,加大了成本不说,更减低了行政运行的效率。这样的制度并不完美。

在我国的现行体制下,公民可以向国家机关检举损害公益的行为,这是基于行政机关上下左右之间相互监督和制衡,使

任何一种违法行为都不可能逃脱的美好愿望。但事实上,行政机关内部本身已经形成了某些集团,相互之间有着千丝万缕的利益关系。如果仅仅是以这样封闭式的制约方式进行国家管理,最终很可能导致行政部门运用自己的权力相互聚集成一个庞大的势力范围,将公民和公益排挤在外,公民管理国家事物,参与民主政治的权利必然受到损害。引入行政公益诉讼机制,符合我国人民当家作主,参与国家管理的要求。尤其在面对政府内部腐败行为的时候,人民直接参与诉讼,要比付诸单一冗长的行政程序来的更加有力 and 有效。作为普通的公民,特别是某些弱势群体的公民,他们本身无法凭借自身力量来保护自己的合法权益,其他公民或组织通过行政公益诉讼及时保护了他们的合法权益,这具有十分重要的现实意义。

2.经济公益诉讼

西方法谚说,法的生命在于实施。法的可诉性是法的基本属性之一。在我国,大多数的经济案件都是在行政领域解决,因为具有市场规制或者宏观调控职能的行政机关,通常就是经济法最主要的执法主体。学界认为经济法的可诉性不强,实际上就是人们认为现有的行政诉讼或者民事诉讼已经能够解决经济法权利的救济问题了。从上述现行的救济方式中可以看到,目前的消费者权益保护诉讼,产品质量诉讼,都只是具体受害人追究相关具体人员对具体损害所应承担的责任。就全社会来说,那些不合格食品药品,在未发生具体单个损害之前,已经对公众利益产生了威胁。这就要求有一种诉讼机制从社会公共利益角度协调和处理个体与社会的关系。并且,随着我国市场经济的发展和转型,在经济法框架内一些损害国家利益、扰乱社会经济秩序的纠纷相继出现,但由于经济诉讼领域相关立法和司法发展较为落后,导致受害者无法通过诉讼途径获得救济,因此,公益诉讼便是应运而生的最佳选择。

经济公益诉讼是追究经济法责任的新型诉讼机制,是和经济法责任的“社会性”相适应的。政府在行使经济管理职能,规范经济运行过程中涉及广大民众经济利益的纠纷都具有经济法属性,现实生活中大量公共利益被侵犯而得不到司法救济的情况充分肯定了经济公益诉讼制度建立的趋势和必然性。市场秩序案件,政府经济管理失误案件等均可以诉诸于此,因为经济公益诉讼充分考虑了对利益保护的扩大化和对权利救济主体的扩大化,这使经济利益的救济力度大大加强,同样也使危害社会利益的势力无处藏身。

公益诉讼制度的建立,是对社会整体利益的救济,更是对社会诚实信用价值体系的救济。这一有效方法,是维护社会公共利益,保障安定和谐的紧迫要求。

[参考文献]

- [1][6][7]陈婉玲等.经济法责任论[M].北京:中国法制出版社,2005.
- [2]吕忠梅,陈虹.经济法原论[M].北京:法律出版社,2007:232
- [3]法苑精粹编辑委员会.中国经济法学精粹[C].北京:高等教育出版社,2005:149.
- [4][9]陈婉玲.经济法概论[M].北京:中国检查出版社,2005.
- [5]吕忠梅,陈虹.经济法原论[M].北京:法律出版社,2007:237.
- [8]法苑精粹委员会.中国经济法学精粹(2004卷)[C].北京:高等教育出版社,2004:158.
- [10]又称行政公诉,虽然在我国还未被立法者承认,但发展具有理论基础和现实需要,故在此涉及。

[作者简介]汤凌飞,厦门大学法学院2009级民商法在职研究生。